

FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PLANO PLURIANUAL – ANÁLISE DO PLANO DE UMUARAMA - PR

Pamela Gisele Godoi¹

Patrícia Martins Aragão²

Ângela Luci Barbosa Serra Rodrigues³

GODOI, P. G.; ARAGÃO, P. M.; RODRIGUES, A. L. B. S. Ferramenta de planejamento estratégico da administração pública: plano plurianual – análise do plano de Umuarama – PR. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 12, n. 2, p. 317-336, jul./dez. 2011.

RESUMO: É reconhecida a importância da gestão pública no âmbito da administração, dessa forma o presente estudo tem o objetivo de analisar o plano plurianual como ferramenta básica de gestão estratégica municipal. Os administradores públicos se deparam com a necessidade de melhor administrarem os recursos das entidades que representam, no intuito de promover o bem-estar coletivo. Porém, para que isso ocorra como o desejado, faz imprescindível que esses estabeleçam um sistema de acompanhamento orçamentário, possibilitando, assim, que o orçamento público materialize o programa de ações do governo. O estudo de caso exposto foi realizado na Prefeitura Municipal de Umuarama, estado do Paraná, onde por meio de uma abordagem descritiva, buscou-se verificar se o plano plurianual foi feito com clareza e se permite o direcionamento para a elaboração das leis orçamentárias. Também, foi realizada uma revisão da literatura para conhecer os principais conceitos relacionados ao orçamento público.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Planejamento. Orçamento público. Plano plurianual.

STRATEGIC PLANNING TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION: MULTI-ANNUAL PLAN - PLAN ANALYSIS OF UMUARAMA - PR

ABSTRACT: The importance of public management is recognized within the administration, so this study aims to examine the multi-year plan as a basic tool of strategic management city. Public administrators are faced with the need to better manage the resources of the entities they represent, in order to promote the collective well-being. For this reason, it is essential to establish a system

¹Bacharel em Ciências Contábeis, UNIPAR, Umuarama. E-mail: pamela_gisele2@hotmail.com

²Bacharel em Ciências Contábeis, UNIPAR, Umuarama. E-mail: patriciaaragac@bol.com.br

³Professora do curso de Ciências Contábeis, UNIPAR, Umuarama. E-mail: angelaluci@unipar.br

for monitoring the budget, thus enabling that the public budgets materialize the program of government actions. This case study was conducted at the City Hall of Umuarama, Parana state, where through a descriptive approach, the authors analysed if the multi-year plan was done with precision and if it allows the sequence for the preparation of budgetary laws. In addition, it was done a literature review to understand the main concepts related to the public budget.

KEYWORDS: Public Management. Planning. Public budget. Multi-annual plan.

HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PLAN PLURIANUAL - ANÁLISIS DEL PLAN DE UMUARAMA – PR

RESUMEN: Es reconocida la importancia de la gestión pública en el ámbito de la administración, así que este estudio tiene como objetivo analizar el plan plurianual como herramienta básica de gestión estratégica municipal. Los administradores públicos se deparan con la necesidad de mejor administrar los recursos de las entidades que representan, con el fin de promover el bienestar colectivo. Pero, para que esto suceda de la forma deseada, se hace imprescindible que éstos establezcan un sistema de seguimiento del presupuesto, posibilitando, así, que el presupuesto público materialice el programa de acciones del gobierno. El estudio de caso expuesto se llevó a cabo en el Ayuntamiento Municipal de Umuarama, estado del Paraná, donde a través de un enfoque descriptivo, hemos tratado de verificar si el plan plurianual se hizo con claridad y se permite el direccionamiento para la elaboración de las leyes presupuestarias. Además, se realizó una revisión de la literatura para conocer los principales conceptos relacionados al presupuesto público.

PALABRAS CLAVE: Gestión Pública. Planificación. Presupuesto Público. Plan plurianual.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo contém informações gerais acerca do orçamento público e das peças orçamentárias, especificamente, do plano plurianual, abordando aspectos relacionados à sua origem, evolução e importância social.

O plano plurianual que popularmente é conhecido como PPA, é um instrumento de planejamento quadrienal que estabelece ações, objetivos e metas da administração pública, promovendo a identificação clara dos objetivos e prioridades estabelecidas. O PPA também orienta a elaboração de duas outras peças orçamentárias – a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual -, que

especificam onde e como os recursos do governo serão aplicados a cada ano.

Na discussão e elaboração do PPA, que deverá ser feita pelo órgão de planejamento juntamente com os demais órgãos governamentais, segundo a lei de responsabilidade fiscal e com a participação popular, busca-se respostas para questões fundamentais, como: quais as políticas mais adequadas para estimular os diversos setores da produção; quais as melhores políticas para gerar mais e melhores empregos; quais são as ações para reduzir as desigualdades regionais; quais são os projetos de infraestrutura que vão receber mais atenção e recursos; quais são os ramos da pesquisa científica e tecnológica fundamentais para o crescimento do país; e, quais são os programas sociais necessários para o desenvolvimento humano da população, a inclusão social e a melhor distribuição da renda entre a população.

A lei de responsabilidade fiscal veio contribuir para a eficácia do PPA, que deixou de ser uma lista de boas intenções para ser tornar uma peça de planejamento efetiva que visa melhorar a qualidade do gasto público. Com a intenção de verificar a evolução desta peça orçamentária durante os anos, principalmente após a égide da LRF o presente trabalho se propõe a analisar um plano plurianual de 2010 – 2013, do município de Umuarama – PR.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O orçamento nas constituições brasileiras

O orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do governo, em contrapartida, ao estado antigo, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época, o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava e gastava segundo seu poder discricionário.

Segundo Gomes (2004), a ideia de controle dos recursos públicos já era prevista na legislação sancionada por Moisés, em 1300 a.C. na qual eram regulamentadas as funções da justiça e a arrecadação dos dízimos. É observada, também, a prática orçamentária realizada pelo rei Davi para a construção do templo de Salomão.

O orçamento público surgiu e se desenvolveu, umbilicalmente, ligado às instituições representativas de governo, no âmbito das relações contratuais do pacto feudal.

Ainda no período colonial, a Inconfidência Mineira tentou conquistar a sobera-

nia para o País, usando como motivação o descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal. Ao suspender a “derrama” – cobrança dos impostos atrasados as autoridades fizeram abortar o movimento, comprovando que havia mais disposições em fugir do fisco português e menos consciência política em prol da independência da Colônia (GIACOMINI, 2002, p. 52).

Destaca-se um fato histórico da humanidade ocorrido na França, em 26 de agosto de 1789, ou seja, a declaração de direitos do homem e do cidadão, em seus artigos 13, 14 e 15:

Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Art. 14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. (...) (FRANÇA, 1789).

Observa-se, então, o direito que a sociedade francesa adquiriu de se manifestar sobre o orçamento público, sobre os impostos que iria pagar e qual seria a sua aplicação.

É na constituição imperial, de 1824, que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Assim, no art. 172 estabelece a Lei Magna:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (GIACOMONI, 2002, p. 52).

Segundo Gomes (2004), no Brasil a primeira lei orçamentária foi formulada por um corpo legislativo, desde a fundação do império, e sancionada por decreto de 15/12/1830, para os exercícios de 1831-1832. No decorrer dos anos as constituições brasileiras passaram por algumas evoluções e retrocessos, no entanto, há que se destacar aquela que provocou profundas alterações no processo orçamentário que foi a de 1967, instituída durante o período do regime militar, da qual se retirou, através de emenda constitucional, a competência do congresso nacional de discutir e votar o orçamento, embora nessa constasse como uma das suas atribuições. O papel do legislativo foi reduzido à aprovação do projeto

de lei oriundo do executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada.

Giacomoni (2002, p. 52) afirma que “o primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º-7-1831 a 30-6-1832”.

Segundo Giacomoni (2002, p.53) a constituição de 1824, assim distribuíam as competências dos poderes imperiais em matéria tributária e orçamentária: “ao executivo competia a elaboração da proposta orçamentária; à assembleia geral (câmara dos deputados e senados) a aprovação da lei orçamentária; e, à câmara dos deputados a iniciativa das leis sobre impostos”.

O art. 34 da Constituição Federal de 1824 estabelece, de forma vaga, a questão da fiscalização da execução orçamentária: “Art. 34 - Também principiarão na câmara dos deputados: I. O exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos”.

Com a constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da república, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. “A elaboração desse passou a ser função privativa do congresso nacional, assim como a tomada de contas do executivo” (GIACOMONI, 2002, p. 53).

O conceito clássico do orçamento caracterizava-se como sendo uma mera peça contábil, de conteúdo financeiro, já que continha apenas a previsão de receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com os planos governamentais e com o interesse efetivo da população.

Gomes (2004) destaca que com a finalidade de apresentar o orçamento público com maior transparência, a constituição de 1988 mudou a sistemática de elaboração, fixando a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA). Desta forma, devolveu aos legisladores a prerrogativa de participar, de forma concreta, da elaboração dos planos e dos orçamentos públicos, nos três níveis de governo.

2.2 Orçamento público

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, entre outros. No dizer de Giacomoni (2002) o conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Sendo assim, o entendimento de sua conceituação atual fica fácil a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram

alterações na importância relativa de cada um dos aspectos.

Pode-se dizer que o orçamento é a peça mais importante da administração pública, pois nele estão elencados os projetos de um governo, demonstrando onde serão aplicados os recursos arrecadados da sociedade por meio de impostos.

O orçamento público e a teoria do orçamento podem ser analisados de diferentes perspectivas, conforme ensina Nascimento (2010, p. 85): “como instrumento de planejamento (orçamento-programa); como instrumento básico de política fiscal; como instrumento de controle político (orçamento tradicional); como sistema de informação; como instrumento de suporte à gestão governamental, e; como instrumento de avaliação do gasto público”.

Jund (2008) afirma que, os processos de planejamento e orçamento assumiram, a partir do exercício de 2000, uma figura especial, a nova concepção de estado, aliada à abordagem crítica da experiência acumulada nessa área e ainda ao advento da lei de responsabilidade fiscal deu oportunidade a que se introduzissem uma maneira diferente de pensar o planejamento e a orçamentação.

O quadro 1 demonstra as principais diferenças entre o orçamento convencional e o orçamento que é elaborado atualmente.

Quadro 1: Diferenças entre o orçamento convencional e o atual

| Convencional | Concentrado nos problemas |
|---|--|
| 1. Estabelecimento de objetivos. | 1. Determinação dos problemas sociais básicos que devem ser resolvidos. |
| 2. Fixação de metas (objetivos quantificados). | 2. Adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas. |
| 3. Formulação da estratégia para alcançar as metas. | 3. Seleção de projetos e políticas que contribuem para a resolução de problema. |
| 4. Seleção de políticas e projetos. | 4. Formulação da estratégia para resolver problema. |
| 5. Conciliação dos recursos com as necessidades. | 5. Fixação de metas (e prazos de tempo). |
| 6. Solução de problemas sociais básicos. | 6. Seleção de objetivos gerais, conforme problemas sociais que devem ser resolvidos. |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para Wildavsky (1974, apud GIACOMONI, 2002, p. 13) a melhor for-

ma de obter os resultados projetados no orçamento público e facilitar o seu controle e avaliação é buscar uma elaboração concentrada nos problemas, levando em consideração os princípios orçamentários.

Por sua vez, Nascimento (2010, p. 86) caracteriza que “os princípios orçamentários podem ser divididos em fundamentais e operacionais”, sendo que, os princípios fundamentais são os mais clássicos e normalmente, são seguidos e aceitos pela maioria dos países; já os operacionais têm como objetivo tornar o orçamento mais racional e eficiente.

Segundo o mesmo autor (2010, p. 86), destacam-se como princípios fundamentais e operacionais respectivamente: “princípios fundamentais: da legalidade; da reserva legal; da periodicidade (na maioria dos casos se resume no princípio da anualidade); da exclusividade; da unidade; da universalidade. Princípios operacionais: do equilíbrio orçamentário; da publicidade; da especificação; da não-vinculação de receita; do orçamento bruto”.

A Constituição Federal de 1988, cumprindo a tradição das anteriores, ocupou-se profusamente da matéria orçamentária, chegando até a definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe. No art. 174 selou a exigência das entidades governamentais desenvolverem o planejamento, ao definir que:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

Como descrito por Jund (2008), na atual constituição o legislador optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (um exemplo é a previdência social) fora da lei de meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.

Assim, a Constituição de 1988 estabeleceu em seu art. 165 os três instrumentos de planejamento da administração pública, que podem ser visualizados na figura 1: “leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

| VIGÊNCIA | | |
|------------|-------|---|
| QUADRIENAL | ANUAL | ANUAL |
| PPA | LDO | LOA <div>OF - Orçamento Fiscal</div> <div>OIE - Orçamento de Investimentos de Estatais</div> <div>OSS - Orçamento de Seguridade</div> |

Figura 1: Instrumentos de planejamento da administração pública

Fonte: Jund (2008, p. 86).

Como descrito por Andrade (2010) o primeiro instrumento, o PPA, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA permite à sociedade dimensionar suas pretensões diante ao estado de suas finanças.

Ainda o mesmo autor (2010, p. 2) descreve que, o segundo instrumento é a LDO, “à qual cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento”. A partir desse instrumento, o poder legislativo passa a ter poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças do orçamento e para a gestão financeira do município. Ainda, Andrade (2010, p. 2) afirma que outra função introduzida pela Constituição Federal de 1988 “é que a LDO integra um sistema de planejamento orçamentário, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, de forma a estabelecer a conexão entre um plano médio prazo com um instrumento viabilizador de execução, que é o orçamento”.

No ano de 2000, em decorrência da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO teve suas finalidades ampliadas. Novas e importantes atribuições foram dadas a este instrumento, sendo uma delas o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas (gestão fiscal responsável).

Segundo Nascimento (2010), as mudanças trazidas pela lei de responsabilidade fiscal para lei de diretrizes orçamentárias são as seguintes: equilíbrio entre receita e despesas; critérios para limitação de empenho; avaliação de custos;

limitação despesas obrigatórias de caráter continuado; regras para transferências financeiras; e, anexo de metas e anexo de riscos fiscais.

Outro ensinamento de Andrade (2010) diz que o terceiro instrumento é a LOA, o qual viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Sobre o assunto afirma Botelho (2009, p. 232) “a nova legislação sobre finanças públicas enfoca o planejamento como peça fundamental para o sucesso de uma administração municipal”.

Do ponto de vista de Andrade (2010), o planejamento governamental é indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é por meio dele que se:

- impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;
- garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;
- garante a manutenção e a conservação do patrimônio público;
- previne riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades;
- executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;
- compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se almejado equilíbrio das contas públicas.

2.3 Plano plurianual (PPA)

Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o plano plurianual passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos (ANDRADE et al., 2010, p. 20).

Segundo Piscitelli, Timbó e Rosa (2008), os planos plurianuais substi-

tuíram os planos nacionais de desenvolvimento, e sua vigência corresponderá ao mandato presidencial (que, com a Emenda Constitucional de Revisão nº 5/94, voltou ser de quatro anos), sempre com um mandato de defasagem (isto é, do segundo ano do mandato de cada presidente ao primeiro do mandato subsequente). A defasagem é inevitável, pois a discussão final e a aprovação de um plano só podem dar-se depois da posse do novo governo; paralelamente, cada governo que se inicia continua trabalhando com base no que ficou por concluir do período anterior, enquanto ainda está concluindo a elaboração de seu próprio plano de trabalho.

Assim, segundo Araújo e Arruda (2009, p. 67)

“o projeto do PPA elaborado pelo poder executivo no primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro)”.

Jund (2001) exemplifica que o plano plurianual consiste em planejamento estratégico de médio prazo, que contem os projetos e atividades que o governo pretende realizar, ordenando as suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidas nos próximos quatro anos de mandato.

Segundo Nascimento (2010), o plano plurianual é um planejamento estratégico das ações do governo para um período de quatro anos. Por meio de seu acompanhamento e avaliação, torna-se possível a verificação da efetividade na execução de seus programas e a revisão dos objetivos e metas definidas no planejamento inicial que porventura se mostrem necessários.

Conforme Andrade et al. (2010, p. 20):

Sua importância reside, portanto, no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas da natureza continuada, como, por exemplo, aqueles ligados à educação e à saúde.

O que deve ser ressaltado, segundo Nascimento (2010), é que a condição do PPA está como documento da mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, aos objetivos e às metas nele estabelecidos.

“Qualquer ação governamental somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPA” (ANDRADE et al., 2010, p. 20).

O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um PPA elaborado adequadamente.

A Constituição Federal traz em seu art. § 1º, as regras básicas que conduzem à elaboração do PPA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; [...]

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2010).

De acordo com Andrade et al. (2010) o dispositivo constitucional re-tromencionado prescreve que o PPA deve estabelecer as diretrizes, os objetivos e as respectivas metas governamentais. O § 9º desse mesmo artigo determina que compete à lei complementar, que nesse caso é de competência exclusiva da união, dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA:

Art. 165. [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (BRASIL, 2010).

Segundo Kohama (2010), o § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias diz:

Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - O projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (KOHA-MA, 2010, p. 36).

Conforme Andrade et al. (2010, p. 21) “entretanto, tal dispositivo ainda não foi regulamentado e, por isso, ainda não foi normalizada a forma de elaboração do PPA, o que dificulta sobremaneira a sua padronização nas três esferas de governo”. Ainda, o mesmo autor, diz que tal regulamentação é essencial para possibilitar que todos os entes governamentais sigam um modelo predefinido, o que eliminará as distorções das informações apresentadas nos planos, facilitará

o desenvolvimento de sistemas informatizados que auxiliem no seu acompanhamento e na sua avaliação, evidenciará as ações conjuntas e coordenadas entre os entes da federação, bem como garantirá maior transparência na sua divulgação.

Previsto no art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos (NASCIMENTO, 2010, p. 108).

Jund (2008, p. 86) exemplifica:

Forma regionalizada – no caso federal, consistem nas cinco regiões geográficas que dividem o país, quais sejam: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Diretrizes – são orientações gerais ou critérios de ação que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos ao longo do período, visando ao alcance dos objetivos programados.

Objetivos – consistem na discriminação dos resultados que se pretendem alcançar com a execução das ações governamentais.

Metas – representa a quantificação física dos objetivos.

Despesas de capital – grupo de despesas da Administração Pública, utilizadas para classificar os gastos com investimentos, ou seja, com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público.

Despesas correntes – são despesas de custeio ou com a manutenção das atividades governamentais e que, nesse caso específico, são as despesas decorrentes dos investimentos previstos no PPA, como investimentos realizados.

Programas – consiste em instrumentos de organização da atuação governamental, articulando um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecidos e mensurado por indicadores previstos no PPA.

Duração continuada – programas cuja execução ultrapasse um exercício financeiro. Ex.: “Programa Bolsa-Escola”, obras com prazo de conclusão superior a um ano, e outros.

O Decreto Federal nº 2.829, de outubro de 1998, estabeleceu as normas e metodologia de elaboração e execução do PPA e dos orçamentos da união, com base no conceito de programa, instituindo um novo modelo de administração pública, comprometida com resultados da ação do poder público, com a transparência dos processos administrativos, com a responsabilização, participação, descentralização, flexibilização e modernização tecnológica (ESPIRITO SANTO, 2008).

Sobre o assunto, ensina Giaomoni (2002) que a classificação funcional associada à classificação por programas vigorou até o exercício de 1999, no caso dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e até o exercício de

2001 nos orçamentos municipais. A partir dos referidos exercícios, por determinação de portarias do governo federal retornou-se à classificação por funções e subfunções separada da classificação por programas.

Kohama (2010) define programa como sendo o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução, sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. A formalização da apresentação do programa deve ser feita através da descrição do objetivo, detalhando-o, ou seja, qual a finalidade que o programa pretende atingir, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Segundo Garces e Silveira (2002) todos os recursos do orçamento são alocados aos programas que estão previstos no PPA, na forma de ações orçamentárias, à execução das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do governo federal. Os programas, contudo, são mais amplos e completos e integram também outras ações, denominadas de ações não orçamentárias, que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão.

Conforme Nascimento (2010) os programas do PPA podem ser classificados em quatro tipos, a saber: programas finalísticos – classificam-se neste tipo os programas cujos objetivos visam solucionar problemas ou atender a demanda da sociedade; programas de serviço ao estado – são os programas destinados a atender a demanda do próprio governo; programas de gestão de políticas públicas – este tipo de programa congrega ações que têm por finalidade o planejamento e a formulação de políticas setoriais, a coordenação e o controle dos programas que se encontram sob a responsabilidade de determinado órgão; e, finalmente, programas de apoio administrativo – conjunto de atividades padronizadas que visam atender ao financiamento dos insumos que não são passíveis de apropriação direta pelos demais tipos de programa.

Ainda, segundo Nascimento (2010, p. 111) o plano plurianual contém sob forma de programas: as ações que resultem em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade; as ações de gestão de governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; as ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições públicas criadas para esse fim específico; e, as despesas de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis, no momento, de apropriação a esses programas.

Afirma Nascimento (2010), que a consolidação do planejamento e da gestão por programas repousa no desenvolvimento de competência gerencial de condução dos programas nos órgãos setoriais. A equipe de gestores do PPA

tem a responsabilidade de garantir a realização dos compromissos assumidos no plano, os objetivos dos programas, pelas posturas, comportamentos e processos administrativos decididamente orientados para resultados. A gestão voltada para resultados pressupõe a adoção de um modelo de gerenciamento em que a responsabilidade esteja claramente atribuída e os objetivos delineados de forma consistente.

O plano plurianual tem como objetivos principais: proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais compatíveis com o desempenho dos programas e metas; definir, com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; organizar em programas as ações que resultem oferta de bens ou serviços que atendam à demanda da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos, as orientações estratégicas e as diretrizes estabelecidas em planos; estimular parcerias e integração entre as esferas de governos; e, dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. Segundo Marconi e Lakatos (2009) este tipo de pesquisa trata do levantamento da bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas em imprensa escrita e documentos eletrônicos. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas informações. Ainda, segundo explanação de Gil (1994, p. 78), “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de poucos objetivos, de maneira a permitir um conhecimento amplo do mesmo”.

Assim, no estudo bibliográfico foram identificadas as informações relevantes e que devem constar no plano plurianual, a partir disso foi realizado um estudo de caso, onde se analisou um programada da área educacional, que faz parte do plano plurianual da prefeitura municipal de Umuarama - PR, com a finalidade de identificar se as informações dispostas são distintas, suficientes e relevantes para o direcionamento do futuro orçamento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa bibliográfica demonstrou que o plano plurianual estabelece o programa de trabalho que deve ser colocado em prática para que os objetivos da administração sejam atingidos. Assim, o PPA deve expor, detalhadamente, os programas e ações de governo (que constituem as políticas públicas), o que inclui

metas físicas e financeiras, objetivos, produtos a serem entregues, público-alvo, dentre outros atributos de cada um dos programas.

A partir do estudo bibliográfico analisou-se o plano plurianual do município de Umuarama – PR, elaborado para os exercícios de 2010 a 2013; como amostra foi selecionado, em específico, o programa 016 - educação de qualidade, que faz parte do plano da secretaria municipal de educação.

Observou-se que o objetivo do programa foi claramente definido em: universalizar a educação básica pública e gratuita de qualidade, garantindo acesso, infraestrutura, permanência e sucesso dos alunos, inclusive apoiando-os quanto ao transporte, alimentação e material didático; elevar a qualidade do ensino ministrado pela maior atenção à capacitação dos profissionais da educação, adoção de novas tecnologias, melhoria das condições materiais, dentre outras ações; valorizar os profissionais da educação; assegurar o atendimento à diversidade sociocultural, bem como aos alunos com necessidades educacionais especiais; e, universalizar a alfabetização aos jovens, adultos e idosos não alfabetizados, visando à superação do analfabetismo.

O planejamento demonstrado, quando se analisa o quadro 2, possibilita a identificação das intenções da administração para área educacional e contém descrição que expressa claramente os propósitos, além de ser também de fácil compreensão pela sociedade. No plano é possível identificar as ações, ou seja, as operações que resultam num produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade e que contribuem para atender aos objetivos do programa.

As ações estão discriminadas de forma que possibilitam identificar quais projetos e atividades serão realizados, os projetos (investimentos) estão identificados de forma detalhada, assim verifica-se as intenções de aquisições de mobiliários, equipamentos de informática, veículos, ampliação e reforma de unidades escolares, construção de novas unidades e aquisição de veículos para o transporte escolar. A manutenção das atividades continuadas foi projetada onde é possível identificar separadamente o gasto com a parte administrativa da área educacional, e o gasto diretamente ligado ao aluno, ações como as de capacitação de professores, remuneração de professores, gastos com transporte escolar e com aquisição de merenda escolar também foram orçados.

Quadro 2: Programa educação de qualidade – plano plurianual 2010/2013 da prefeitura municipal de Umuarama - PR

| PREFEITURA MUNICIPAL DE UMUARAMA - PLANO PLURIANUAL 2010 - 2013 | | | | | | | | | | |
|---|--|------------|----------|----------|----------------------------|-----|----------------------|---------------|------------|---------------|
| PROGRAMAS E AÇÕES | | | | | | | | | | |
| Programa: | 016 - Educação de qualidade | | | | | | | | | |
| Objetivo: | Universalizar a educação básica pública e gratuita de qualidade, garantindo acesso, infra-estruturar, permanência e sucesso dos alunos, inclusive apoiando-os quanto ao transporte, alimentação e material didático. Elevar a qualidade do ensino ministrado pela maior atenção à capacitação dos profissionais da educação, adoção de novas tecnologias, melhoria das condições materiais, dentre outras ações. Valorizar os profissionais da educação. Assegurar o atendimento à diversidade sociocultural, bem como aos alunos com necessidades educacionais especiais. Universalizar a alfabetização aos jovens, adultos e idosos não alfabetizados, visando à superação do analfabetismo. | | | | | | | | | |
| Público Alvo: | Crianças e adolescentes da educação básica; jovens, adultos e idosos analfabetos; e jovens e adultos em busca de oportunidade de formação profissional. | | | | | | | | | |
| Ação | Data | Data | Produtos | Unidades | | Ano | Recursos | | Total | |
| | | | | Início | Fim | | (Bem ou Serviço) | Medida | | Físicas |
| Função: | 12 | - Educação | | | Subfunção: | 361 | - Ensino Fundamental | | | |
| Unidade Executiva: | Diretoria de Educação | | | | | | | | | |
| Projeto / Atividade: | Manutenção do Ensino Fundamental | | | | Total Projeto / Atividade: | | | 19.640.087,25 | 240.100,00 | 19.880.187,25 |

| | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|----------------------|---------|--------------|--------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| 001 - Manutenção dos serviços administrativos, através de custeio de despesas de pessoal e encargos sociais e de contratação de recursos humanos capacitados na área, objetivando o desenvolvimento de ações contínuas; | 01/01/2010 | 31/12/2013 | Unidade Administrada | Unidade | 2010 | 1 | 2.259.949,34 | - | 2.259.949,34 |
| | | | | | 2011 | 1 | 2.872.500,00 | - | 2.872.500,00 |
| | | | | | 2012 | 1 | 3.245.900,00 | - | 3.245.900,00 |
| | | | | | 2013 | 1 | 3.667.900,00 | - | 3.667.900,00 |
| | | | | | Total | 1 | 12.046.249,34 | - | 12.046.249,34 |
| 002 - Manutenção das despesas de custeio para atendimento as crianças na educação do ensino fundamental; | 01/01/2010 | 31/12/2013 | Crianças Atendidas | Unidade | 2010 | 5000 | 845.437,91 | 51.000,00 | 896.437,91 |
| | | | | | 2011 | 5100 | 1.630.600,00 | 56.600,00 | 1.687.200,00 |
| | | | | | 2012 | 5200 | 1.942.600,00 | 62.800,00 | 2.005.400,00 |
| | | | | | 2013 | 5300 | 2.395.100,00 | 69.700,00 | 2.464.800,00 |
| | | | | | Total | 20600 | 6.813.737,91 | 240.100,00 | 7.053.837,91 |
| 003 - Aquisição de equipamentos de informática, utensílios domésticos tais como: frizer, geladeira, mobiliários em geral e outros bens duráveis; | 01/01/2010 | 31/12/2013 | Unidade Equipada | Unidade | 2010 | 1 | 35.500,00 | - | 35.500,00 |
| | | | | | 2011 | 1 | 39.400,00 | - | 39.400,00 |
| | | | | | 2012 | 1 | 44.500,00 | - | 44.500,00 |
| | | | | | 2013 | 1 | 50.300,00 | - | 50.300,00 |
| | | | | | Total | 1 | 169.700,00 | - | 169.700,00 |
| 004 - Aquisição de carteira, cadeira, mesas e outros móveis para as salas de aulas. | 01/01/2010 | 31/12/2013 | Salas Equipadas | Unidade | 2010 | 5 | 60.000,00 | - | 60.000,00 |
| | | | | | 2011 | 5 | 66.600,00 | - | 66.600,00 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Umuarama - PR

Também, demonstra o quadro 2: que dentro da ação se destaca a função, ou seja, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público; a subfunção que representa uma participação da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público; o órgão responsável ou unidade executora, responsável pelo gerenciamento do programa; e, a descrição do projeto/atividade que será desempenhada. Consta no programa analisado gastos com a função educação e as seguintes subfunções: ensino fundamental, educação infantil, administração, educação de jovens e adultos, ensino superior e educação especial.

Está também definido a data de início e do término das ações; o produto (bem ou serviço) que resulta de cada ação, o público-alvo; a unidade de medida que é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço; o custo total estimado do projeto ou atividade a ser realizado a preços correntes, desde o seu início até sua conclusão; duração do projeto, ou seja, data de início e de término do projeto; e, as metas físicas, ou seja, a quantidade de produto a ser ofertado por ação.

Finalmente, constam informações sobre os recursos a serem aplicados, onde há identificação se o recurso é vinculado ou livre.

5 CONCLUSÃO

Após a pesquisa realizada e a análise efetuada na amostra, conclui-se que as informações constantes do quadro do plurianual de Umuarama – PR, estão claras e bem definidas, tanto nas metas, quanto nas definições dos valores, a peça constitui-se em um instrumento de planejamento importante e permite um direcionamento eficaz para elaboração das leis orçamentárias tendo, assim, maior chance da administração municipal alcançar os objetivos e atender as necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2010.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOTELHO, M. M. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 8 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_174_.shtm>. Acesso em: 05 jul. 2011.

_____. **Tributação e orçamento**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_165_.shtm>. Acesso em: 18 jul. 2011.

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**. 1789. Disponível em: <<http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/tratados/1789homem.htm>>. Acesso em: 31 maio 2011.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, a. 53, n. 4, out./dez. 2002. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53(4).pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2011.

GERIN, A.; VIEIRA, C. **Conceitos básicos sobre orçamento público**. Disponível em: <<http://www.forumfbo.org.br/media/Cartilhaorcamento.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

GOMES, R. J. S. **Orçamento público**: a experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo, 2001-2002. João Pessoa, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/\\$File/NT000A657A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/$File/NT000A657A.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2011.

JUND, S. **Administração financeira e orçamentária**: teoria e 750 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**: tributação e orçamento; gestão fiscal responsável; LRF; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK à Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos

três níveis de governo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.